

Salinas decidió administrarla e intensificarla. Esta decisión representa un rompimiento definitivo con el pasado y una esperanzadora señal del surgimiento de una comunidad hemisférica. Sin embargo, el éxito futuro de una agenda económica podría depender del progreso que se logre en las cuestiones no comerciales.

Comentario*

Gustavo Vega Cánovas

No es fácil para mí esta tarea de comentarista, porque concuerdo con muchas de las cosas que ha escrito Robert Pastor sobre las cuestiones sustantivas de la agenda no comercial del TLC. Su presentación es tan completa que debo escudriñar en los rincones para encontrar adiciones útiles a su trabajo. En consecuencia, me concentraré en la interpretación global que hace Pastor del significado del TLC y del futuro probable de las relaciones económicas, sociales y políticas en América del Norte.

Pastor afirma con razón que el TLC representa una decisión crucial para administrar un proceso de integración iniciado a principios de los años sesenta y acelerado a fines de los años setenta, durante el auge petrolero, cuando México se convirtió en el tercer socio comercial más importante de Estados Unidos. Desde entonces el intercambio económico bilateral se ha vuelto cada vez más importante, por lo que ahora ambos países se han mostrado interesados en la promoción de relaciones económicas más estrechas entre sí y con Canadá, a fin de afrontar la diversidad de problemas comerciales, de deuda, migratorios y políticos que los afectan.

¿Pero representa la negociación del TLC el primer paso hacia un proceso más amplio de integración social y política análogo a la experiencia de la Comunidad Europea (CE)? El título del ensayo de Pastor y su argumento global parecen señalar que ése es el caso. Tengo que decir que no estoy de acuerdo. No creo que en América del Norte estemos preparados para tomar el camino de la Comunidad Europea en el futuro próximo. Específicamente, no

* Traducción del inglés de Eduardo L. Suárez.

creo que en virtud de que México, Estados Unidos y Canadá hayan decidido negociar un tratado de libre comercio habremos de presenciar una tendencia al avance más o menos automático hacia mayores niveles de integración económica (una unión aduanera, un mercado común o una unión económica).

Los economistas distinguen de ordinario entre una forma básica, "negativa", de integración, que implica la eliminación de la discriminación y de las restricciones al libre movimiento de bienes y de factores productivos entre los países, y una forma más avanzada, "positiva", que requiere el desarrollo de instituciones y políticas comunes para lograr que el mercado integrado funcione eficazmente y promueva los objetivos políticos y económicos de la colectividad.⁶⁶ El modelo clásico de Balassa, por ejemplo, formula la integración económica como un proceso en el que tres etapas acumulativas de integración negativa o de mercado (zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común) preceden a dos etapas de integración positiva o de la política económica (unión económica e integración económica total).⁶⁷ En principio, cada etapa incluye todos los rasgos de la precedente y añade un elemento nuevo. Lo que queda por saberse es si, una vez que el proceso de integración se inicia en el nivel inferior, hay una tendencia a avanzar en forma más o menos automática de una etapa a la siguiente. Las teorías políticas de la integración, claramente aceptadas por Pastor, con frecuencia han afirmado esa lógica, mientras que la teoría económica pura se muestra más escéptica al respecto.⁶⁸

Tomando como ejemplo a la Comunidad Europea, como lo hace Pastor, podría afirmarse que en efecto existe una lógica inexorable en favor de la integración económica, aunque la reciente decisión del electorado danés demuestra claramente la improbabilidad de que el avance más allá de la unión aduanera sea fácil. Pero si tomamos otros ejemplos, como los acuerdos de libre comercio realizados en forma individual entre la CE y los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), o sea Islandia, Noruega, Suecia, Finlandia, Austria y Suiza, podría argumentarse razonablemente que las zonas de comercio preferente pueden alcanzar un equilibrio estable en niveles que no implican elementos impor-

⁶⁶ Paul Robson, *The Economics of International Integration*, 2a. ed., Londres, Allen and Unwin, 1984, p. 1.

⁶⁷ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Londres, Allen and Unwin, 1962.

⁶⁸ Robson, *The Economics of International Integration*, op. cit., pp. 59-61.

tantes de supranacionalidad, es decir, que la integración económica puede administrarse y detenerse en una etapa temprana.⁶⁹

En mi opinión, puede demostrarse fácilmente que en América del Norte estamos escogiendo lo que yo llamaría el camino de la AELC, más bien que el camino de la CE. En efecto, todas las propuestas actuales para una integración económica mayor entre México, Estados Unidos y Canadá se refieren a los estratos inferiores de la integración negativa o de mercado con un mínimo de instituciones comunes. Por ejemplo, hasta hace poco tiempo se ha venido discutiendo el libre comercio sectorial entre Canadá y Estados Unidos, a pesar de la incompatibilidad entre el enfoque sectorial y la técnica de la zona de libre comercio, y hasta donde yo sé no se han hecho propuestas serias para una unión aduanera, un mercado común o una unión económica y monetaria completa para América del Norte.⁷⁰

Hasta aquí he tratado de subrayar la importancia de no aceptar irreflexivamente la noción de una marcha incesante desde el libre comercio hasta la unión económica y política. Sin embargo, es de igual importancia aceptar que la integración estadounidense podría asumir una forma insólita en la que se implantaran elementos de integración política económica antes de completar los niveles inferiores de la integración. En efecto, una de las enseñanzas fundamentales del ensayo de Pastor es que la cuestión del libre comercio con México ha provocado controversias en Estados Unidos y en Canadá. Poderosos movimientos laborales y grupos ambientalistas de esos dos países, que se opusieron en general al Acuerdo Canadiense-Estadunidense de Libre Comercio, ACELC, están expresando

⁶⁹ Victoria Curzon Price nos recuerda que la técnica de la zona de libre comercio ha manejado muy eficientemente la relación entre la CE y los países de la AELC, en la que este último grupo de países "no podía soportar la forma de integración económica tan intensa que deseaba emprender la CE" y deseaba "conservar las manos libres, no sólo en la política comercial sino también en la política industrial". Véase "Free Trade Areas, The European Experience, What Lessons for Canadian-U.S. Trade Liberalization", Toronto, C.D. Howe Institute, Observación núm. 31, 1987.

⁷⁰ La única propuesta concreta para un nivel de integración mayor fue la del presidente Reagan en favor de un "acuerdo de América del Norte". Sin embargo, en la medida en que había alguna sustancia en estas ideas, parecía referirse a un libre comercio (o por lo menos más libre) combinado con políticas comunes o armonizadas en áreas tales como la de los energéticos, y quizá una colaboración más activa en la política exterior. De esta manera, elementos de integración o cooperación de las políticas se combinarían con elementos de la integración del mercado. No debemos olvidar las fuertes reacciones negativas del presidente López Portillo y del primer ministro Trudeau a esta propuesta. Véase por ejemplo a W. J. Feld *et al.*, "A North American Accord: Feasible or Futile?", *Western Political Quarterly*, vol. 36, junio de 1980, pp. 298-311.

preocupaciones mayores aún en cuanto a la inclusión de México en un Tratado de Libre Comercio. Por lo tanto, estos grupos sugieren que cualquier acuerdo trilateral con México debería contener una carta social basada en patrones comunes para la mano de obra, la política social y el ambiente, a fin de impedir una baja de estos patrones tras la conclusión del TLC. Es obvio que quienes proponen tal cosa creen que debería imitarse en América del Norte el modelo de la CE. ¿Serán estos grupos suficientemente poderosos para imponer la inclusión de políticas comunes en el TLC antes de llegar a una liberalización total? ¿Deberán apoyarse estas ideas?

No hay en principio ninguna razón para oponerse a las normas comunes, pero en la práctica surgen varios problemas que deberían abordarse con cuidado. Por ejemplo, ¿por qué debería necesitarse tal código para asegurar que las normas canadienses y estadounidenses permanezcan elevadas? En el GATT no existe tal disposición y, sin embargo, en este contexto de comercio más libre bajo el GATT se elevaron las normas canadienses y estadounidenses. La preocupación debería ser cómo mejorar las normas laborales, sociales y ambientales mexicanas, no simplemente cómo imponer normas comunes.

Las distinciones internacionales de niveles tolerables de riesgos ambientales, o de condiciones de trabajo, surgen porque el peso asignado a las normas ambientales, laborales y sociales suele variar con los niveles de ingreso de países diferentes. En los países de ingresos bajos, aunque se reconozcan los riesgos ambientales y sanitarios y las malas condiciones del trabajo, los niveles de ingreso no permiten una estructura de regulaciones ambientales y normas laborales comparable a la de los países ricos. En vista de las diferencias en los niveles del desarrollo económico y las prioridades nacionales, es claro que no podrán ser totalmente uniformes las normas ambientales, laborales y sociales. Además, ¿quién debe juzgar lo que es aceptable? Debe encontrarse algún mecanismo para acomodar las diferencias en las prioridades nacionales vinculadas a los niveles de desarrollo económico y a los factores culturales, pero un acuerdo de libre comercio no es el mejor mecanismo.

Es cierto que la Comunidad Europea ha sido un acuerdo de integración muy exitoso, gracias al cual las sociedades menos prósperas han podido mejorar sus normas sociales y laborales hasta niveles cercanos a los de los países más ricos. Pero la CE reconoció que la integración no puede garantizar por sí sola que los países menos prósperos crecerán lo suficientemente de prisa como para

alcanzar a los países más prósperos de la CE. A fin de incluir en una sola comunidad a países de diversa condición económica, la CE recurre a los periodos de transición y a la asistencia estructural para los países menos prósperos. Durante el último decenio la Comunidad ha aumentado en más del doble los recursos del fondo de desarrollo regional, hasta llegar a 4 700 millones de ECUS (cerca de 6 500 millones de dólares).⁷¹ ¿Estarán las sociedades más prósperas de América del Norte dispuestas a crear un fondo similar? Me parece que la respuesta es obviamente negativa.

Por otra parte, ¿estarán los tres países dispuestos a aceptar la pérdida de soberanía asociada al modelo europeo? México ha anunciado sin lugar a dudas que no está dispuesto a sacrificar más soberanía que lo implicado en un acuerdo de libre comercio. Dudo que Estados Unidos y Canadá estén dispuestos a realizar tal sacrificio.

La Comunidad Europea es un mercado común que trata de armonizar las políticas económicas nacionales para formar una unión económica. Un mercado común impone el libre movimiento de bienes y servicios, trabajadores y capital entre los países miembros, así como aranceles comunes y la armonización de las políticas proteccionistas frente a terceros países.

El gobierno mexicano rechaza un mercado común o una unión aduanera como algo inconveniente en el contexto estadounidense, por dos razones. Un mercado común requiere la aplicación de un conjunto uniforme de políticas comerciales a todos los países que no sean miembros. En el pasado, México no siempre ha deseado seguir las iniciativas estadounidenses en el comercio con el mundo exterior; por ejemplo, México mantuvo relaciones comerciales con Cuba y con Nicaragua después de que Estados Unidos las rompieron. Si los mexicanos quieren preservar su autonomía en materia de política exterior, el gobierno de México no podrá aceptar una restricción legal, derivada de un mercado común, de su capacidad de actuar independientemente.⁷²

Puesto que implica el libre movimiento de trabajadores y de capital entre Estados Unidos, un mercado común requeriría una coordina-

⁷¹ Véase Rosemary P. Piper y Alan Reynolds, "Lessons from the European Experience", en Steven Globerman (comp.), *Continental Accord: North American Economic Integration*, Vancouver, Fraser Institute, 1991, p. 143.

⁷² México continúa buscando asociaciones comerciales con otras regiones. Recientemente firmó un ambicioso acuerdo cooperativo con la CE, un acuerdo de libre comercio con Chile, y está planeando la celebración de acuerdos similares con Colombia, Venezuela y algunos países centroamericanos.

ción de otras políticas aparte de las que se ocupan del comercio exterior. El control de la inmigración extranjera es una política nacional básica y la necesidad obvia que tienen México, Estados Unidos y Canadá de mantener el control en este campo es una razón suficiente para descartar un mercado común. Además, en opinión del gobierno mexicano sería conveniente que México se reservara el derecho de ejercer cierto control sobre el movimiento de capitales estadounidenses y canadienses hacia México. En un mercado común no podrían permitirse tales reservas que faciliten a México enfrentar los problemas específicos derivados de las operaciones de empresas estadounidenses y canadienses en este país. Por consiguiente, no se puede esperar de manera realista que México firme una carta social que garantice la igualdad de los salarios, como lo desearían algunos líderes laborales estadounidenses y canadienses. A un país en desarrollo como México le resulta difícil atraer industrias sin el incentivo de los salarios bajos. Pero después de la inversión aumentarán los salarios y mejorarán las condiciones laborales.

Por ejemplo, ya están mejorando los salarios en la industria maquiladora. De acuerdo con una encuesta levantada recientemente por El Colegio de la Frontera Norte, el salario diario de los empleados de las maquiladoras de Tijuana y de Ciudad Juárez era en promedio cerca de 60 a 75% mayor que el salario de un trabajador industrial en Monterrey en 1990.⁷³ Además, está cambiando la naturaleza de las maquiladoras. En los últimos años el programa de maquiladoras ha atraído formas de producción más refinadas en la manufactura de productos automotrices, así como en el ensamblado electrónico avanzado. Esta "segunda oleada" de plantas maquiladoras ha hecho considerables inversiones en tecnología compleja; y también están contratando un número creciente de trabajadores masculinos.⁷⁴ En general, el número de varones empleados en las plantas maquiladoras ha aumentado de menos de 20% hace 10 años a cerca de 35% en la actualidad. En algunos sectores, tales como el de equipo de transporte, los varones constituyen ahora hasta 50% de la fuerza de trabajo.⁷⁵

⁷³ Véase El Colegio de la Frontera Norte, "Reestructuración en la Frontera México-Estados Unidos ante el Tratado de Libre Comercio", 1992 (mimeografiado).

⁷⁴ Jorge Carrillo, "Transformaciones en la industria maquiladora de exportación", en Bernardo González Aréchiga y Rocío Barajas Escamilla (comps.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte-Fundación Friedrich Ebert, 1988, pp. 37-54.

⁷⁵ Harley Shaiken, *Mexico in the Global Economy: High Technology and Work Organization*

Estas maquiladoras "nuevas" son importantes, porque demuestran que en las plantas mexicanas pueden producirse exportaciones de alta calidad con el empleo de tecnologías de producción avanzadas. Mientras que las maquiladoras "viejas" son típicamente enclaves de exportación que generan empleos y divisas, pero que utilizan pocos insumos materiales locales y tienen limitados efectos de filtración al resto de la estructura industrial del país, las maquiladoras nuevas permiten que México pase a un grado de desarrollo más elevado mediante la promoción de una fuerza laboral más calificada. Esto daría a México una posición competitiva más fuerte dentro de la economía mundial. Por último, las maquiladoras proporcionan ahora más insumos a los productores mexicanos y su contenido nacional ha aumentado de cerca de 1.7 a 6.0%. En suma, el estímulo que se otorgue al comercio y a la inversión en las tres economías estadounidenses promoverá el crecimiento económico, fortalecerá la competitividad económica y aportará más recursos para los fines ambientales y sociales.

En conclusión, algunos observadores creen que las economías estadounidenses deberían seguir el ejemplo de la CE en cuanto a las cuestiones ambientales, laborales y sociales, pero es importante advertir las diferencias entre la CE y el TLC. La CE no es sólo una unión aduanera, sino también un mercado común que permite el libre movimiento de personas y capitales y que proporciona transferencias de las zonas de ingresos elevados a las de ingresos bajos. Puesto que ni Estados Unidos ni Canadá están dispuestos a permitir el libre movimiento de personas ni a aportar considerables transferencias fiscales a México, debe desarrollarse un modelo diferente para la cooperación económica y ambiental regional específicamente para América del Norte. En mi opinión, este modelo es la técnica del tratado de libre comercio. Los términos del TLC que se está negociando, aparte de ofrecer beneficios económicos y crear un clima más estable para el comercio y la inversión, se convertirán en un catalizador para la mayor cooperación ambiental, social y política, pero los esfuerzos que se hagan para promover la cooperación deberán tener en cuenta los intereses nacionales de cada una de las tres sociedades.

in *Export Industries*, La Jolla, Calif., Centro de Estudios Mexicano-estadunidenses, San Diego, Universidad de California (Serie Monográfica 33), 1990, p. 12.

El TLC y el resto del mundo*

Carlos Alberto Primo Braga**

Las negociaciones del TLC han generado ya una voluminosa bibliografía, concentrada en las implicaciones potenciales de este arreglo minilateral para las economías de México, Estados Unidos y Canadá.¹ También han despertado cierto interés las implicaciones económicas del TLC para el resto del mundo, sobre todo en lo que concierne a los efectos sistemáticos del arreglo: el efecto potencial del TLC en el sistema del GATT.² Sin embargo, este tema ha tenido en general, una importancia secundaria en el debate sobre el TLC.

Este ensayo reseña la bibliografía que se ocupa (de manera explícita o implícita) de las implicaciones potenciales del TLC para el resto del mundo. Se tratarán en particular las cuestiones siguientes:

- ¿Qué clase de arreglo minilateral será el TLC y cuáles son las percepciones prevalecientes en cuanto a su potencial de discriminación en contra de los países no miembros?
- ¿Afectará el TLC significativamente al bienestar de los países no miembros?
- ¿Cuáles son las implicaciones sistemáticas del TLC para el sistema comercial mundial y para las políticas comerciales de los países no miembros, en particular los del hemisferio occidental?

* Traducción del inglés de Eduardo L. Suárez.

** Agradezco la asistencia de investigación de Todd Eisenstadt, Christopher Holmes y Daniel Lederman, así como los comentarios y la asistencia de Drusilla Brown, Susan Collins, Ronald Duncan, Will Marin, Jeffrey Schott y Horacio Sobarzo.

¹ Para simplificar se utiliza el término "minilateralismo" para caracterizar todo tipo de arreglo preferente (zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes etc.). Un convenio minilateral es un tratado negociado entre socios comerciales que viola la regla de la nación más favorecida. No se consideran en este contexto las concesiones unilaterales, como los sistemas generalizados de preferencias de los países industrializados. En cambio, se usa el término "multilateralismo" como sinónimo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

² Véanse por ejemplo Gary C. Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade. Issues and Recommendations*, Washington, Instituto de Economía Internacional, 1992; Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, Princeton University Press, 1991; y Sidney Weintraub, "A North American Free Trade Area and the Rest of the World", G. E. Lich y J. A. McKinney (comps.), *Region North America: Canada, United States, Mexico*, Universidad de Baylor, 1990.